

Stanisław Jędrzejewski

SILNE MEDIA PUBLICZNE. TO JUŻ PRZESZŁOŚĆ?!

STRESZCZENIE

W ostatnich 15–20 latach w wielu krajach lat nastąpiła konwersja cyfrowa, co zasadniczo zmieniło funkcjonowanie mediów, w tym sektora publicznego mediów. Organizacje publiczne radia i telewizji poszukują wciąż nowych modeli działania i finansowania, nowych metod zarządzania. Zachodzące szybko zmiany technologiczne mają bezpośredni wpływ na strategię stosowane przez media, a adekwatna odpowiedź poszczególnych organizacji mediów publicznych na wyzwania współczesności zdecyduje o ich przyszłości. Konwersja cyfrowa, proces konwergencji technologicznej czy upowszechnianie się internetu, pojawiające się wciąż nowe funkcjonalności, wreszcie coraz silniejsza pozycja platform cyfrowych skłaniają do zastanowienia się nad kierunkiem drogi, którą/którymi podążają media publiczne. I temu poświęcony jest ten artykuł.

Słowa kluczowe: PSM, konwergencja, internet, platformy cyfrowe, radio, telewizja.

SUMMARY

Strong public service media. That's the past?!

Digitalization has taken place in many countries over the last 15–20 years, which has fundamentally changed the functioning of the media, including the public service media. Public radio and television organizations are still looking for new models of operation and funding, new methods of governance. Rapid technological change has a direct impact on media strategies, and an adequate response of individual public service media organizations to the challenges of today will determine their future. Digitalization, the process of technological convergence or the spread of the internet, new functionalities that are still appearing, and finally, the increasingly strong position of digital platforms make us think about the direction of the path that public media are taking. And this is what the article is devoted to.

Keywords: PSM, convergence, internet, digital platform, radio, television.

WPROWADZENIE

Nadawcy publiczni na całym świecie stoją przed coraz większymi wyzwaniami związanymi z szybką transformacją ekologii mediów w wyniku bezprecedensowych zmian technologicznych, liberalizacji i deregulacji. Konwergencja technologiczna, sieci, urządzeń, przemysłu mediów, przekształciła krajobraz medialny w zintegrowany i złożony światowy ekosystem. Wynikająca z tego nowa topologia mediów wywiera dwojaki wpływ na publiczne organizacje medialne. Po pierwsze, tworzy nowy sposób generowania i zarządzania treścią, jej przechowywania, postprodukcji, syndykacji i dystrybucji. Po drugie zaś, rozdrobniona dotychczas polityka regulacyjna wymaga dzisiaj dostosowania do zglobalizowanych ram działania mediów publicznych.

W wielu krajach w ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpiła konwersja cyfrowa, która rozwiązała techniczne ograniczenie „niedostatku częstotliwości”. Doprowadziło to do zwiększenia pojemności widma i obniżenia kosztów wejścia na rynek, przez co niebywale wzrosła liczba kanałów telewizyjnych i radiowych. Wszystko to wywołało ruch spiralny, który zwiększył konkurencję rynkową. Konkurencyjne środowisko, z kolei, sfragmentaryzowało zarówno media, jak i audytorium, co łącznie złożyło się na niepewność ekonomiczną nadawców, w tym nadawców publicznych.

Innowacje technologiczne otworzyły możliwości tworzenia treści w czasie rzeczywistym (tekst, obrazy, audio, wideo, aplikacje *over the top* (OTT), IPTV, komunikatory głosowe (VOIP)). System złożony z trzech segmentów (media publiczne, media komercyjne media non profit) zastępuje nowa ekologia mediów, stanowiąca w istocie wielopodmiotowy krajobraz medialny.

Powstałe w ten sposób złożone i połączone w sieć cyfrową środowisko wieloplatformowe stanowi kombinację dwóch różnych technologii: transmisji radiowej i sieci szerokopasmowej. Zmiany technologiczne mają bezpośredni wpływ na strategie stosowane przez branżę medialną, a adekwatność reakcji organizacji w tej dziedzinie decyduje o ich przyszłości. Stawia się dzisiaj pytania takie, jak m.in.:

czy wielość platform nadawczych zagraża/sprzyja zasadom działania nadawców publicznych, a mianowicie: uniwersalności, różnorodności, niezależności i odrębności? Czy transmisja satelitarna, transmisja kablowa i webcasting, coraz silniejsza pozycja platform cyfrowych osłabią czy wzmocnią nadawców publicznych? Wreszcie, czy i w jakim stopniu wzmocnią roszczenia sektora komercyjnego mediów dotyczące publicznego finansowania organizacji służby publicznej?

Niewątpliwie, rekonfiguracja krajobrazu medialnego doprowadziła do zmian na rynkach medialnych, w polityce medialnej i uwarunkowaniach ekonomicznych działania mediów publicznych i to w zmieniającym się ciągle otoczeniu gospodarczym. Proces konwergencji technologicznej, przejście z nadawania analogowego na nadawanie cyfrowe czy upowszechnienie internetu każą się zastanowić nad przyszłością mediów publicznych. Jest to tym ważniejsze dzisiaj, gdy istnieje ogromna presja na ograniczenie działania i finansowania organizacji publicznych mediów, ich możliwości inwestycyjnych, wreszcie zredukowanie ich działalności *online* (Lowe i Steemers 2012).

Sytuacja kryzysowa, w jakiej – ze swojej i nie swojej winy – znalazły się organizacje publiczne mediów, sięga jeszcze lat 80., kiedy to wraz z deregulacją i uelastycznieniem europejskiej polityki audiowizualnej nastąpiło znaczne osłabienie korporacji publicznych, spowodowane przez doktryny wolnorynkowe i reformy wprowadzane przez Margaret Thatcher i Ronalda Reagana. Od tamtego czasu, jak się wydaje, sytuacja się pogorszyła i być może „media publiczne (...) mają już za sobą «datę ważności»” (Lowe, Steemers 2012, s. 10).

MEDIA SŁUŻBY PUBLICZNEJ W NOWYM OTOCZENIU TECHNOLOGICZNYM

Europejskie organizacje publiczne radia i telewizji, wyrosłe w latach 20. i 30. XX w. jako instytucje państwowe, jeszcze długo po wojnie uznawano za najważniejsze, wręcz oficjalne źródło przekazów związanych z kulturą i informacją. Powszechny stał się model wzorowany

na brytyjskim, czyli „oświeceniowy”, powszechnie dostępny program finansowany ze środków publicznych. We Francji, w Niemczech, Austrii czy Skandynawii model brytyjski przyjęto z przekonaniem, że najpierw stacje radiowe, a później i telewizyjne utrzymywane z abonamentu i/lub dotacji rządowych zapewnią najlepszą jakość programową. Organizacje mediów publicznych długo jeszcze funkcjonowały tam w warunkach monopolu lub *quasi*-monopolu.

Sytuacja zmieniła się diametralnie, kiedy pod koniec lat 70. pojawiła się komercyjna konkurencja, a wraz z nią „pęczył” rynek reklamy, zaś program mediów publicznych zaczął imitować ofertę sektora komercyjnego. Ale decydującym czynnikiem zmian był niespotykany szybki postęp technologiczny, który umożliwił powstanie telewizji kablowej i telewizji satelitarnej. W ten sposób zasięg działania mediów przekroczył granice państw narodowych.

Równocześnie pojawiło się widmo kryzysu, przede wszystkim finansowego i tożsamościowego, mediów publicznych, nasilającego się w latach 80. i 90. XX wieku, gdy „wchodziła” technologia cyfrowa. Dzisiaj, spośród 27 państw UE jedynie kilka zdecydowało się na finansowanie telewizji i radia publicznego wyłącznie ze środków publicznych (np. Dania) albo tylko ze środków komercyjnych (Luksemburg). W większości krajów europejskich istnieje system mieszany – media publiczne utrzymują się ze środków publicznych i dochodów z reklam. Czas na emisję spotów reklamowych sprzedaje nie tylko TVP, lecz także niemieckie ARD i ZDF czy France Television. Tyle, że emisja reklam jest tam ustawowo ograniczona zakazami przerywania programów spotami reklamowymi, emisji reklam w weekendy albo przedłużania bloków ponad określony czas.

Cyfryzacja i konkurencja ze strony usług internetowych, platform cyfrowych czy mediów społecznościowych, za pośrednictwem których udostępnianych jest coraz więcej materiałów audiowizualnych, to również istotne okoliczności kryzysu.

Kryzys w publicznych usługach radiowych i telewizyjnych trwa już od ponad 30 lat, zatem może się wydawać zaskakujące to, że korporacje publiczne mediów w ogóle przetrwały, a wiele z nich pozostaje w dobrym stanie. Brytyjski OFCOM zresztą uznał, że kryzys,

o którym mowa, jest przesadzony i np. główne telewizyjne programy informacyjne utrzymały, w zasadzie, swoje dotychczasowe widownie (Cushion 2012). Najbardziej skrajne przypadki kryzysu mediów publicznych miały miejsce na peryferiach systemu europejskiego, np. w Hiszpanii, gdzie publiczny nadawca, RTVE, jest od wielu lat pogrążony w głębokim niedowładzie zarówno ze względu na kwestionowaną prawomocność działania, jak i sytuację ekonomiczną (Olano 2017). Prywatni nadawcy pod egidą zrzeszenia prywatnych nadawców telewizyjnych, Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), zainicjowali tam i sfinansowali badanie, które wskazało nieproporcjonalne do potrzeb wydatki, niską rentowność i nadmierne zadłużenie ich publicznych konkurentów (Deloitte 2011 za: Olano 2017), co w końcu doprowadziło do ograniczenia reklamy w RTVE (Azurmendi 2007 za: Olano 2017),

Najbardziej bodaj dokuczliwe dla mediów publicznych jest niedostateczne finansowanie w warunkach konieczności sprostaną zmianom technologicznym. Wiele czynników wskazuje na to, że w perspektywie 15 lat zakończy się nadawanie za pośrednictwem bezpłatnych platform telewizyjnych (Ala-Fossi, Lax 2016). Po 2030 roku tego typu telewizja może zostać zmarginalizowana a następnie całkowicie zastąpiona przez rozwiązania oparte na protokole internetowym (IP). Jednakże europejscy nadawcy publiczni są w swoich prognozach bardzo ostrożni. Np. BBC Trust przewiduje, że „przy obecnych tendencjach, telewizja w Wielkiej Brytanii nie będzie w ciągu najbliższych dziesięciu lat korzystać wyłącznie z internetu” (BBC 2015a, s. 58; BBC Trust 2015, s. 4).

Jeżeli EBU (Europejska Unia Nadawców Publicznych) wciąż zapewnia – na podstawie oglądu sytuacji w krajach członkowskich – o rentowności dystrybucji programów telewizyjnych, to wyłomem okazała się Finlandia, której rząd opowiedział się za zwolnieniem widma radiowo-telewizyjnego na potrzeby telefonii komórkowej. W ślad za tym, fiński nadawca publiczny YLE zapowiedział ograniczenie liczby swoich kanałów nadawczych (Pursiainen 2015; YLE 2016). Plany te wynikają z przejścia, w następstwie cyfryzacji telewizji naziemnej, z nadawania na świadczenie mobilnych usług szerokopasmowych.

Prognozy dotyczące zakończenia nadawania naziemnego nie są oczywiście jeszcze w pełni skryształizowaną opcją strategiczną. Tym bardziej, że ostatnie zmiany w europejskiej polityce w zakresie widma częstotliwości, w tym przydział częstotliwości w ramach Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej w 2015 roku (WRC-15) – w której presja na realokację widma zarezerwowanego dla celów nadawczych na rzecz ewentualnego wykorzystania danych w sieciach komórkowych się nie powiodła – pokazują, że nadawcy i ich zrzeszenia, takie jak EBU, będą jeszcze przez kilka lat silnie lobbować na rzecz nadawania naziemnego. Z drugiej strony przewidywany popyt ze strony międzynarodowych firm zajmujących się łącznością mobilną, w połączeniu z obawami dotyczącymi „zapaści przepustowości”, oznacza, że nadawcy znajdują się obecnie pod ogromną presją. Jednakże nawet jeśli zbudowanie całej sieci IP byłoby wykonalne z technologicznego punktu widzenia, istnieją powody, dla których może to nie być ani pożądane, ani możliwe.

Jeśli chodzi o radio, to sytuacja jest bardziej złożona. Radio rozwija się przede wszystkim w internecie, gdzie transmitowany jest program istniejących stacji naziemnych nadających w FM albo umieszczane są bukiety tysięcy stacji działających tylko w sieci (web-only stations). Nie znaczy to, że radio cyfrowe DAB+ znalazło się w stanie całkowitej stagnacji. Gdyby wziąć pod uwagę stacje działające w DAB+, to na całym europejskim obszarze EBU radio cyfrowe przyspieszyło swoją ekspansję w 2019 roku, zwiększając liczbę stacji o ponad 8 proc. i osiągając 1697 stacji (EBU 2020). Dwie trzecie z nich oferuje usługi komercyjne, które od 2018 roku wzrosły o 12 proc. I chociaż pozostałe stanowią 10 proc. całości, to w ciągu zaledwie dwóch lat zwiększyły swoją obecność o 45 proc. Dwie trzecie stacji cyfrowych skierowanych jest do słuchaczy mieszkających na obszarach regionalnych i lokalnych, a ich oferta wzrosła w ciągu zaledwie dwóch lat o 35 proc.

Mnożenie stacji cyfrowych zwielokrotniło ofertę usług muzycznych, które są obecnie głównym uzupełnieniem oferty analogowej FM. Muzyka pozostaje też głównym gatunkiem programowym (63 proc. całości) dla prawie 80 proc. stacji komercyjnych. W przypadku radia publicznego główną kategorię stanowią stacje/programy

oferujące zróżnicowany zestaw gatunków i form podawczych. Wiele więc wskazuje na to, że w sektorze radiowym, o ile radio nie przejdzie całkowicie, w dającej się przewidzieć przyszłości, na emisję w internecie, przez wiele jeszcze lat będzie trwała kohabitacja platform dystrybucyjnych: analogowej FM, internetu i radia cyfrowego DAB+.

FINANSOWANIE MEDIÓW PUBLICZNYCH A ICH NIEZALEŻNOŚĆ POLITYCZNA

Nie jest wielkim odkryciem, że system mediów publicznych w Europie jest finansowany na niewystarczającym poziomie. Łączne przychody operacyjne w 2018 roku 66 organizacji zrzeszonych w EBU, obejmujące 49 rynków w 48 krajach, wyniosły 35,49 mld EUR (EBU 2019). Łącznie, przychody organizacji publicznych stanowiły 29,0 proc. przychodów w sektorze audiowizualnym Unii Europejskiej. Jednocześnie finansowanie mediów publicznych stanowiło równowartość zaledwie 0,16 proc. PKB krajów, w których organizacje publiczne zrzeszone są w EBU, i wzrosło w 2018 roku w porównaniu z rokiem poprzednim jedynie o 0,1 proc.

W perspektywie średnioterminowej finansowanie mediów publicznych pozostaje niezwykle stabilne, odnotowując wzrost jedynie o 0,3 proc. w latach 2014–2018. W rzeczywistości, biorąc pod uwagę stopę inflacji, stagnacja w dochodach mediów publicznych oznacza faktyczną erozję ich zasobów finansowych. Stąd niektóre organizacje są zmuszone do ograniczenia inwestycji programowych i znajdują się na negatywnej spirali wzrostu.

Organizacje mediów publicznych są w dużej mierze finansowane ze środków publicznych. W 2018 roku 77,7 proc. wszystkich środków przeznaczonych dla mediów publicznych na obszarze EBU pochodziło ze źródeł publicznych, podczas, gdy komercyjne wynoszą tylko 18,7 proc. (EBU 2019). Szczegółowa analiza dochodów mediów publicznych wyraźnie wskazuje, że głównym ich źródłem ciągle pozostaje opłata abonamentowa, która w 2018 roku stanowiła 62,7 proc.

całkowitego finansowania. Drugą co do wielkości podstawą dochodów były środki publiczne. Obejmują one budżet państwa i dotacje, podatki od towarów i usług oraz niewielkie inne. Łącznie wyniosły 15,1 proc. wszystkich środków pozostających do dyspozycji nadawców publicznych w 2018 roku, w porównaniu z 13,7 proc. w roku 2014. Reklama jest trzecim co do wielkości źródłem dochodów, stanowiąc 9,8 proc. całkowitego dochodu w krajach członkowskich EBU.

Silna zależność mediów publicznych od środków publicznych wyraźnie pokazuje wyjątkowość finansowania mediów publicznych. Zgodnie ze swoją misją organizacje publiczne opierają się na określonych prawnie mechanizmach finansowania, a kombinacja źródeł finansowania wskazuje na równowagę między podstawowymi dochodami publicznymi a dodatkowymi dochodami komercyjnymi. Choć są od tej zasady wyjątki, takie choćby jak telewizja publiczna w Polsce czy na Malcie, gdzie finansowanie ze środków publicznych (abonament) wynosi niewielką część budżetu.

Chociaż opłata abonamentowa jest, jak wspomniano, najważniejszym źródłem dochodu dla większości publicznych mediów i stanowi 2/3 ich budżetów, to w latach 2013–2018 opłatę abonamentową zniesiono w Finlandii, częściowo w Izraelu, w Rumunii, Belgii Wallońskiej, w Macedonii a w kilku innych istnieje presja na jej likwidację. W ciągu czterech minionych lat zaszły duże zmiany w sposobach finansowania publicznych nadawców w Hiszpanii (RTVE) i Francji (France Télévisions), poprzez całkowite lub częściowe wycofanie reklamy, pod warunkiem wszakże kompensowania strat wynikających z tego tytułu m.in. ze środków budżetowych państwa.

W Polsce w 2018 roku w 96,4 proc wszystkich 13,6 mln gospodarstw domowych znajdowały się odbiorniki telewizyjne, ale tylko połowa gospodarstw je zarejestrowała. Spośród nich 3 689 310 (tj. 55,7 proc.) abonentów było zwolnionych z wnoszenia opłat. Na koniec 2018 roku opłaty uregulowało jedynie 994 637 zobowiązanych, co stanowiło tylko ponad 31 proc. uprawnionych (KRRiT 2018a). Wpływy z abonamentu stanowią mniej więcej 39 proc. kosztów programów misyjnych TVP (59 proc. z reklamy) i 76 proc. – Polskiego Radia. Tymczasem koszty operacyjne rocznej działalności, w przypadku TVP wynoszą

2,5–3,0 mld zł, Polskiego Radia 300–350 mln zł, zaś koszty radiowych spółek regionalnych 200–250 mln zł (KRRiT 2018b).

7 marca 2020 roku Prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę, dzięki której TVP i Polskie Radio oraz Rozgłośnie Polskiego Radia otrzymały w ramach rekompensaty za utracone wpływy z abonamentu i na podstawie tzw. Karty powinności (wskazującej zobowiązania społeczne mediów publicznych) 1,95 mld zł (przekazanych w formie obligacji) w roku 2020 i w latach następnych do 2024 roku, co daje łącznie co najmniej 10 mld zł (Ustawa abonamentowa 2020). Jak stanowi ustawa, w każdym kolejnym roku objętym Kartą powinności wysokość przychodów ze środków publicznych (czyt. budżetu państwa) nie może być niższa aniżeli suma prognozowanych wpływów z opłat abonamentowych oraz rekompensaty na rok 2020. Przewiduje się, że 80–85 proc. tej kwoty otrzyma Telewizja Polska, a resztę Polskie Radio i Rozgłośnie Regionalne PR.

Wszędzie sposób finansowania mediów publicznych pozostaje w związku z ich niezależnością polityczną. Nieodłączną cechą organizacji mediów służby publicznej jest możliwość bezpośredniego wpływu władzy politycznej na decyzje programowe, sposób finansowania i dystrybucji środków budżetowych, skład organów kierowniczych, politykę kadrową itd. Istnieje więc stałe napięcie między władzą polityczną a kierownictwami mediów publicznych, zarządzającymi i dziennikarzami, a powodem tego napięcia są raz silniejsze, innym razem słabsze dążenia do uzależnienia mediów, niekiedy tylko *de nomine* publicznych. Dzieje się tak dlatego, że państwo, ograniczając niezależność publicznych organizacji medialnych, próbuje w ten sposób umacniać swoją suwerenność. Dotyczy to zwłaszcza „młodych” i słabych państw, bez tradycji doświadczeń demokratycznych, np. krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które wciąż wychodzą z poprzedniego systemu (autorytarnego/totalitarnego). W konsekwencji nadawcy publiczni w wielu tych krajach, chcąc nie chcąc wniknięci w zmagania polityczne, postrzegani są jako strona politycznych konfliktów. Zagrożeniom tym „sprzyjają” takie m.in. zjawiska, jak niestabilność zawodowa dziennikarzy na rynku pracy, rosnąca

koncentracja własności w mediach – i to zarówno w wymiarze krajowym, jak i transgranicznym (Jaskiernia, Głowacki 2017).

Przejawem dążenia do zachowania niezależności, a jednocześnie gwarancją pluralizmu jest umieszczenie w wytycznych programowych nadawców publicznych zapisów dotyczących ich odpowiedzialności programowej. Oprócz formalnych wymogów zrównoważonego pluralizmu zapisy dotyczą wręcz obowiązku bezstronnego relacjonowania faktów i zagwarantowania czasu antenowego partiom politycznym, organizacjom pozarządowym, mniejszościom, kościołom itd. Takie wytyczne istnieją np. w BBC, ZDF czy też w regulacjach dotyczących mediów publicznych w Polsce w formie Karty powinności. Ta ostatnia ma być rodzajem porozumienia przygotowanego przez media publiczne we współpracy z przewodniczącym KRRiT, obowiązującego na pięć lat. Znajduje się tam wiele ważnych zapisów, dotyczących m.in. zasad realizacji misji publicznej, szczegółowego zakresu powinności wynikających z misji itd. Zatem kluczem nie jest dalsze upolitycznienie mediów publicznych, lecz upewnienie się, że działają w taki sposób, by rzeczywiście pluralizować, różnicować i poddawać krytycznemu osądowi wydarzenia i procesy polityczne.

W praktyce działania organizacji publicznych mediów pojawiają się trzy problemy.

- Po pierwsze, konsekwencje dynamiki konkurencji rynku medialnego. Dobrym przykładem są tutaj Włochy. Gdy w wyniku afery korupcyjnej w połowie lat 90. przestał istnieć w RAI układ programowy odwzorowujący partyjną strukturę parlamentarną i premierem został Silvio Berlusconi, zaczęła się epoka, którą nazwano później berlusconizacją. Dla mediów publicznych oznaczała ona opanowanie RAI już nie tylko przez politykę i polityków, ale również przez biznes, i w konsekwencji wykorzystywanie tej organizacji i programu dla celów politycznych i biznesowych.
- Po drugie, problem przejrzystości przekonań politycznych. Badacze mediów, analitycy, obserwatorzy a i sami dziennikarze mówią o tym, że niezależność mediów, również publicznych, jest zagrożona przez coraz częściej artykułowane przekonanie

i samą praktykę dziennikarską, uznając, że dziennikarz nie powinien ukrywać swoich przekonań politycznych. Zatem może, podobnie jak w Polsce tzw. niepokorni, ujawniać na antenie swoje poglądy, wdając się w polemiki czy nawet agresywnie zwalczając inne.

- Po trzecie, problem zarządzania i nadzoru. Publiczne media są nadzorowane przez organy, które bezpośrednio lub pośrednio są zależne od rządu lub parlamentu albo łącznie od rządu i parlamentu. Chodzi zarówno o organy regulacyjne, jak i nadzorcze, które wykorzystywane są przez rządy jako miękkie „pasy transmisyjne” do wywierania permanentnego lub okazjonalnego, w sposób widoczny lub niejawni, wpływu na program mediów publicznych, zgodnie z celami rządu i partii rządzącej, co siłą rzeczy musi ograniczać pluralizm wyrażanych poglądów.

Tak czy inaczej, niezależność nadawców publicznych w poszczególnych krajach i regionach świata i ich skłonność do rozszerzania lub ograniczania pluralizmu wewnątrzengozależy od wielu czynników. W węższym wymiarze – od stopnia niezależności organów regulacyjnych, w szerszym – od uregulowań prawnych, w tym od mechanizmów samoregulacyjnych, a w najszerszym – od kultury politycznej. Szczególnie istotna jest tutaj niezależność organu regulacyjnego. Znowelizowana w listopadzie 2018 roku dyrektywa audiowizualna Parlamentu i Rady Europejskiej, która zostanie wprowadzona w Polsce 19 września 2020 roku, mówi wyraźnie, w art. 30 ust. 1, że organy regulacyjne w mediach powinny być „prawnie odrębne od rządu i funkcjonalnie niezależne od swoich rządów i wszelkich innych podmiotów publicznych i prywatnych” (*Dyrektywa PE i RE 2018*). Jest oczywiste, że w Polsce ani Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ani Rada Mediów Narodowych nie spełniają tych wymogów (Dworak 2020).

W jaki sposób media publiczne mogą być stosownie finansowane i odpowiednio chronione przed ingerencją polityczną? Analizy w ramach badań studialnych dokonane w 10 krajach europejskich (Niemcy, Belgia, Niderlandy, Francja, Irlandia, Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania) oraz w Japonii, Kanadzie, Australii

i Nowej Zelandii wskazują, że niezależność mediów publicznych i ich funkcjonowanie w ramach mechanizmów demokratycznych jest realizowane na różne sposoby (Benson, Powers 2011).

Po pierwsze, w kilku krajach finansowanie jest ustalane na okresy wieloletnie, co zmniejsza skłonność rządów do bezpośredniego powiązania finansowania z zarządzaniem programem.

Po drugie, media publiczne są najsilniejsze tam, gdzie słuchacze traktują je jako naprawdę „publiczne”. Struktura finansowania i sami nadawcy publiczni, umożliwiając tworzenie bezpośredniego związku między ofertą programową a jej odbiorcami, sprzyjają zaangażowaniu i odpowiedzialności obywateli.

Po trzecie, tzw. karty prawno-administracyjne (w Polsce wspomniana Karta powinności) definiujące zasady odpowiedzialności nadawców publicznych stanowią gwarancje, że fundusze publiczne będą wykorzystywane w interesie publicznym, zapewniając zróżnicowany, wysokiej jakości, bardziej różnorodny ze względu na gatunki program niż nadawcy komercyjni.

Jednocześnie karty te i powiązane z nimi przepisy dotyczące mediów publicznych ograniczają możliwości rządów wywierania wpływu na profil i treści programowe.

Po czwarte, we wszystkich badanych krajach istnieją organy regulacyjne, rady administracyjne i/lub różnego rodzaju organy powiernicze, które mają służyć jako bufor między nadawcami a rządem i partiami politycznymi.

Obecnie demokratyczne systemy mediów publicznych – silne w Europie, słabe w Ameryce Północnej i innych krajach – stoją w obliczu wielu wyzwań. Istotne jest zagrożenie, jakie dla nadawców publicznych stanowi rosnąca presja komercyjna, a także, ogólnie biorąc, coraz większe trudności z wyważeniem oczekiwań, ażeby jednocześnie adresować programy do dużej liczby odbiorców i podtrzymywać wartości usług publicznych, takie jak wysokiej jakości programy wielogatunkowe, dokładna i pogłębiona informacja, promowanie demokratycznego obywatelstwa oraz prezentowanie różnych opinii, poglądów i punktów widzenia.

Niektórzy nadawcy publiczni są lepiej finansowani niż inni i korzystają z uregulowań prawnych zapewniających im większą niezależność. Tak jest w Wielkiej Brytanii, Niemczech i krajach skandynawskich. W przeciwieństwie do tych krajów, ze względu na erozję środków finansowania lub zawieszenie albo osłabienie procedur zapewniających niezależność od bezpośredniej kontroli rządowej, media publiczne zostały osłabione w ostatnich latach w Australii, Kanadzie, Francji, Holandii i Nowej Zelandii.

W okresie przechodzenia na platformy cyfrowe i internetowe, kraje, w których istnieje silna radiofonia i telewizja publiczna, przyjmują różne podejścia do utrzymania lub zwiększenia finansowania publicznego, w tym stosując dodatkowe sposoby finansowania ekspansji w obszarze mediów sieciowych, jak np. *merchandising online*. I tutaj, przede wszystkim, nadawcy publiczni napotykają ostre, nieprzychylnie reakcje – z jednej strony mediów komercyjnych, z drugiej Komisji Europejskiej, które łącznie widzą w działaniach mediów publicznych nieuczciwą, „sponsorowaną” przez państwo konkurencję z prywatnymi podmiotami rynkowymi.

PRZYPADEK TVP I POLSKIEGO RADIA

TELEWIZJA PUBLICZNA

Do najważniejszego wyzwania stojącego przed TVP, które znalazło się w strategii opracowanej przez Radę Nadzorczą TVP w grudniu 2015 roku, należało intensywne i wydajne wykorzystanie nowych technologii (TVP 2020). Rozwój technologiczny przedstawiony w strategii jako „Nowe media 3.0” odnosił się do trzech szczegółowych celów:

- kreatywnej koncepcji wykorzystania internetu do nowoczesnej edukacji dzieci i młodych widzów,
- stworzenia nowego internetowego playera TVP,
- produkcji seriali i innych audycji z przeznaczeniem dla internetu.

Priorytetem dla TVP S.A. było wówczas, jak stwierdzali autorzy strategii „Wizja 2020”: „Udostępnienie szerokiemu gronu odbiorców, możliwie jak najszybciej, najbardziej aktualnej oraz różnorodnej biblioteki cyfrowej oraz dystrybucja jej zawartości na wszystkich istotnych platformach dostępu tak, aby dotarła do użytkownika w dowolnym dla niego miejscu i czasie oraz na dowolnie przez niego wybranym urządzeniu”. Innymi słowy chodzi o zastosowanie w praktyce formuły: *anywhere, anytime, any device*.

Nie udało się tych celów zrealizować i w 2019 roku, w dalszym ciągu, jednym z głównych kierunków rozwoju telewizji publicznej pozostaje świadczenie usługi *over-the-top* (OTT), tzn. umożliwienie telewidzom oglądania kanałów TVP za pośrednictwem internetu. To element strategii zmierzającej do osiągnięcia pozycji lidera rynku pod względem dystrybucji programów. Prawdopodobnie wystarczy do tego połączenie dostępu do sieci z naziemną telewizją cyfrową i wykorzystanie funkcjonalności telewizji hybrydowej (HbbTV), która pozwala świadczyć usługi OTT bez specjalnego dekodera. Przewiduje się, że nowy standard DVB-T2 zacznie działać w 2022 roku.

W latach 2011–2014 udało się odwrócić trend spadku widowni poprzez uruchamianie wówczas kanały tematyczne. W 2015 roku, udziały wszystkich kanałów grupy TVP w widowni telewizyjnej w Polsce wynosiły łącznie 31,21 proc. (Nielsen 2019). Po dwóch latach, w 2017 roku, było już 28 proc. W 2019 roku łączne udziały grupy TVP wzrosły do 29,59 proc., czyli nadal mniej niż w 2016 roku (Nielsen 2019). Największy wzrost udziałów w widowni telewizyjnej zanotował program TVP Sport: z 0,33 proc. do 1,24 proc., co było związane z umieszczeniem tego kanału na otwartym multipleksie naziemnym i ogromnym wzrostem wydatków na zakup praw do imprez sportowych, sięgających ponad 0,5 mld rocznie (Braun 2020). Natomiast wyraźny spadek udziału z poziomu 0,48 proc. w 2015 roku do 0,37 proc. w 2019 odnotował program TVP Kultura.

Przed wyborami w 2015 roku PiS zapowiedziało, podobnie jak Donald Tusk w 2008 roku, odejście od abonamentu, więc przychody ponownie spadły. W 2018 roku wpływy z abonamentu wyniosły 741,5 mln zł, a abonament opłacało jedynie 994,6 tys. osób i firm.

W 2016 roku TVP otrzymała z abonamentu tylko 376 mln zł. Od tego roku poważna część przychodów TVP i Polskiego Radia – w różnych formach – pochodzi z budżetu państwa. W 2017 roku do TVP wpłynęło 621 mln zł (355 mln z abonamentu i 266 mln tzw. rekompensaty). W 2018 roku już 979 mln (abonament: 385 mln i rekompensata 594 mln), wreszcie w 2019 roku 1,458 mld zł (z abonamentu znowu mniej – 331 mln, za to z „rekompensaty” 1,127 mld) (Braun 2020).

Włączając budżet państwa w finansowanie mediów publicznych, w istocie, uruchomiono nowy system finansowania tego sektora mediów. Jego wydajność nie jest w żadnym stopniu powiązana nie tylko z możliwościami ekonomicznymi kraju (ogólna sytuacja ekonomiczna, zdolności płatnicze ludności, wartość rynku mediów itd.), ale również z wybranym modelem mediów publicznych

POLSKIE RADIO SA

Zarysowana powyżej optymistyczna prognoza dotycząca rozwoju radia cyfrowego w Europie nie jest tak krzepiąca w przypadku Polski. Z technologii DAB+ (z multipleksu R3) korzystają stacje Polskiego Radia. DAB+ ruszył w październiku 2013 roku i emitowane są w tym formacie technicznym nadające w pasmach FM programy Polskiego Radia – Jedynka, Dwójka, Trójka, Czwórka, Polskie Radio 24, oraz programy Rozgłośni Regionalnych PR, a także, i tylko w DAB+: Czwórka (od 2016), Polskie Radio Dzieciom, Polskie Radio Chopin. Zasięg emisji DAB+ obejmuje 55,5 proc. ludności Polski.

W *Strategii regulacyjnej na lata 2017–2022* KRRiT oceniła, że „dodatkowa oferta programowa w miastach dużej i średniej wielkości wpłynie na poprawę atrakcyjności DAB+, a także zwiększy pluralizm na tych rynkach” (KRRiT 2016), nie wyznaczała jednak daty wyłączenia nadawania analogowego i zastąpienia go całkowicie nadawaniem cyfrowym. Zgodnie z planami, pod koniec 2021 roku w 17 regionach w Polsce mają funkcjonować 64 stacje nadawcze, które obejmą swoim zasięgiem ponad 63,7 proc. powierzchni całego kraju. Pozwolą one dotrzeć do ponad 31,3 mln osób mieszkających na terytorium Polski, czyli do 81,6 proc. populacji. Problem w tym, że w konkursach w zasadzie nie uczestniczy sektor komercyjny radia,

uznając DAB+ za technologię przestarzałą, nierokującą żadnych perspektyw rynkowych. Zatem, w kolejnych turach konkursów na nadawanie w multipleksach lokalnych uczestniczą małe stacje lokalne, w większości kościoła katolickiego.

Radio cyfrowe DAB+ od momentu wprowadzenia w październiku 2013 roku nie zyskało ani przychylności słuchaczy, ani nadawców komercyjnych i społecznych. Jednocześnie programy analogowe Polskiego Radia wciąż tracą audytorium. Dotyczy to przede wszystkim Jedyńki. Poprzedni, rekordowo niski udział w rynku – 5,3 proc. – program zanotował w czwartym kwartale 2018 roku (Radio Track 2020). Rok później, w czwartym kwartale 2019 roku, wskaźnik udziału w rynku, pierwszy raz w historii badania Radio Track, spadł poniżej 5 proc. Spadek słuchalności radiowej Jedyńki to pewien trend widoczny już od kilku lat. Jeszcze w 2013 roku PR1 miał około 10 proc. udziału w rynku słuchalności, w 2017 roku około 7 proc. Tendencja ta jest również widoczna w odniesieniu do innych programów Polskiego Radia, zwłaszcza Trójki.

Jednocześnie średnio w miesiącu z serwisów z radiem/muzyką *online (stream)* w polskim internecie korzysta blisko 5,8 mln internautów. Według badania Gemius Overnight, aż 42 proc. internautów korzysta z serwisów związanych z radiem (strony stacji, integratory, radio *online*, aplikacje mobilne). Wśród 10 czołowych witryn internetowych pod względem czasu korzystania znalazło się aż 6 serwisów radiowych, ale żaden z nich nie należy do radia publicznego, choć na niektórych platformach znajdują się programy Polskiego Radia.

Niedowład organizacyjny, deficyt oryginalnych pomysłów programowych, brak wiarygodnej strategii rozwoju, zapóźnienie technologiczne to wszystko są cechy charakterystyczne obecnego stanu, w jakim znalazło się Polskie Radio. Jest to m.in. skutek nadmiernego zbliżenia medium publicznego do polityki. Jak pisał niedawno Andrzej Koźmiński, bezpośrednie związki polityki i zarządzania są zabójcze dla rozwoju organizacji publicznych. Podobnie jak w polskim sektorze paliwowym, o którym wspomina profesor, dzieje się w mediach publicznych: „coraz szybciej obracająca się karuzela stanowisk prezesów, członków zarządów i rad nadzorczych wyklucza jakąkolwiek

długofalową i obliczoną na przyszłość strategię. Dominuje doraźna wola przetrwania na posadzie” (Koźmiński 2020).

Ciągle roszydy personalne niezapewniające spójności programowej, odejście lub zwolnienie wielu wybitnych dziennikarzy (ostatnio Anna Gacek, Wojciech Mann, Jan Chojnacki, Wojciech Waglewski, Marek Niedźwiecki), jednostronna publicystyka, przekształcenie się serwisów informacyjnych w biuletyny rządowe rządzącej partii oraz brak profesjonalizmu niektórych zatrudnionych tam, często według kryteriów politycznych, dziennikarzy sprawiła, że zarówno Telewizja Polska, jak i Polskie Radio stały się tubą propagandową rządu. To wszystko sprawia, że widzowie i słuchacze odchodzą od przekazu mediów publicznych.

ZAKOŃCZENIE

Jak wspomniano, współczesne media znajdują się pod silną presją procesu konwergencji technologicznej, który pogłębia się wraz z upowszechnianiem się cyfryzacji. Polega on na wzajemnym przenikaniu się technologii charakterystycznych dla sektora mediów elektronicznych, branży telekomunikacyjnej i informatycznej. Dynamika tego procesu skutkuje z jednej strony powstawaniem nowych usług medialnych (np. telewizja interaktywna, radio internetowe, telewizja mobilna, podcasting) oraz nowych platform dystrybucji (np. DSL, DVB-H czy IPTV), z drugiej zaś sprawia, iż rynek mediów rozszerza się o nowe podmioty, które do tej pory były aktywne przede wszystkim w innych sektorach (np. operatorzy telekomunikacyjni). Ponadto istotną tego konsekwencją jest powstawanie, na skutek fuzji i przejęć, dużych grup audiowizualnych, aktywnych jednocześnie w wielu sektorach.

Obecnie, świat mediów wkracza w erę post-telewizyjną, której wyznacznikiem są z jednej strony algorytmy jako podstawa regulacji przepływu informacji, z drugiej zaś platformy cyfrowe organizujące społeczeństwa wokół ich specyficznych praktyk i instytucji. Platformy zatem i algorytmy odpowiedzialne za ich działania są czymś

więcej niż media. Z jednej bowiem strony tworzą nowe instytucje, są odpowiedzialne za transakcje ekonomiczne, praktyki społeczne i kulturalne użytkowników, z drugiej zaś – jak słusznie zauważa Jan Kreft (2020) – „sięgają w istocie po dyskursywny framing”, nadając znaczenie i interpretując dostarczane użytkownikom treści, ergo: konstruują otaczającą ich rzeczywistość. Dodajmy – o wiele skuteczniej aniżeli media. I to one już niedługo wymuszą zasadnicze zmiany działania mediów tradycyjnych, w tym organizacji publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Ala-Fossi M., Lax S. (2016), *The short future of public broadcasting: Replacing digital terrestrial television with internet protocol?* The International Communication Gazette, 1–18.
- Azurmendi Adarraga A. (2007), *La reforma de la televisión pública española*. Valencia: Tirant lo blanch.
- BBC (2015a), *British, bold, creative: The BBC's programmes and services in the next charter*. September, London: BBC, <https://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/pdf/futureofthebbc2015.pdf> (dostęp: 22.01. 2020).
- BBC (2015b), *The future of news. A report of the BBC Future of News project*. 28 January, London: BBC, <http://www.bbc.com/news/magazine-30933261> (dostęp: 29.01.2020).
- BBC Trust (2013), *The BBC's distribution arrangements for its UK Public Services. A report by Mediatique presented to the BBC Trust Finance Committee*. November, London: BBC Trust, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review_report_research/vfm/distribution.pdf (dostęp: 20.12.2019).

- BBC Trust (2015), *Draft Distribution Framework for BBC Services and Content*. 27 April 2015, London: BBC Trust, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our_work/distribution_framework/draft_distribution_framework.pdf (dostęp: 10.02.2020).
- Benson R., Powers M. (2011), *Public media and political: lessons for the future of journalism from around the world*. Washington, DC: Free Press.
- Braun J. (2020), *O pieniądzach, misji i słupkach oglądalności. Co trzeba wiedzieć o TVP*. Gazeta Wyborcza, 56, 7/8 marca.
- Cushion S. (2012), *Television journalism*. Los Angeles, London: SAGE.
- Debrett M. (2014), *Reinventing public service television for the digital future*. Bristol: Intellect.
- Deloitte (2011), *Análisis comparativo de la televisión regional en Europa: estudio de los modelos de televisión pública en Europa*. Madrid: UTECA.
- Dworak J. (2020), *Media publiczne poza trybem*. Rzeczpospolita, 53, 4 marca.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku. Bruksela.
- EBU (2015a), *DTT will continue to dominate media distribution well beyond 2018*. Press release, 6 May 2015. Geneva: EBU, <https://tech.ebu.ch/news/2015/05/06/dtt-will-continue-to-dominate> (dostęp: 10.01.2020).
- EBU (2015b), *Recent developments in preparation for ITU WRC-15. Technology Fact sheet*. Geneva: EBU, <https://tech.ebu.ch/publications/recent-developments-in-pre-parati> (dostęp: 10.02.2020).

- EBU (2019), *Funding of public service media 2018*. Geneva: EBU Media Intelligence Service.
- EBU (2020), *Digital Radio. Media Insight*. Geneva: EBU Media Intelligence Service.
- EC (2009), *Communication from the Commission on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting*. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_en.pdf (dostęp: 9.02.2020).
- EC (2014), *Implementation of the EU regulatory framework for electronic communications – 2014*. Commission Staff Working Document. SWD (2014) 249 final. 14 July 2014, Brussels: European Commission, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/2014-report-implementation-eu-regulatory-framework-electronic-communications> (dostęp: 10.02.2020).
- Gemius Overnight PBI (2017), *Estymacja liczby użytkowników (real users) na podstawie średniej z danych dziennych i tygodniowych dla czerwca*. Warszawa.
- Jaskiernia A., Głowacki M. (2017) (red.), *Public service media renewal. Adaptation to digital network challenges*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang Publishing.
- Koźmiński A. (2020), *Kogo obchodzi lepsze jutro*. Dziennik Gazeta Prawna, 46, 6–8 marca, A14.
- Kreft J. (2019), *Władza algorytmów. U źródeł potęgi Google i Facebooka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- KRRiT (2016), *Strategia regulacyjna na lata 2017–2020*. Warszawa: KRRiT.
- KRRiT (2018a), *Informacja o podstawowych problemach radiofonii i telewizji*. Warszawa: KRRiT.
- KRRiT (2018b), *Sprawozdanie z działalności*. Warszawa: KRRiT.
- Lowe G.F., Steemers, J. (2012), *Regaining the initiative for public service media*. Gothenburg: Nordicom.
- Nielsen Audience Measurement (2019). Warszawa: Nielsen Polska.

- Ofcom (2014a), *The Future of Free to View TV*. A discussion document, 28 May 2014. London: Ofcom, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/700MHz/discussion/ftv.pdf> (dostęp: 16.01.2020).
- Ofcom (2014b), *Consultation on Future Use of the 700MHz Band*. Cost-Benefit Analysis of Changing Its Use to Mobile Services. 28 May 2014. London: Ofcom.: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/700MHz/summary/main.pdf> (dostęp: 10.02.2020).
- Olano C.L. (2017), *Public service broadcasting funding. Future and state of the question in the British and Spanish systems*. Revista Científica de Información y Comunicación, 14, 77–96.
- Pursiainen H. (2015), *Stagnant spectrum policy*. <http://www.lvm.fi/en/-/stagnant-spectrumpolicy-859099> (dostęp: 20.12.2019).
- Pricewaterhousecoopers (2016), *Informe anual de gobierno corporativo Mediaset 2015*. Madrid: Mediaset España.
- Radio Track. Kantar Millward Brown (2020), *Badania rynku radiowego grudzień 2019 – luty 2020*. Warszawa.
- Sky TV (2016), *Annual report 2015*. London: Sky.
- Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych z 9 stycznia 2020 r. http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/97_u.htm (dostęp: 20.01.2020).
- YLE (2014), *Long term AV-media delivery. Finnish Broadcasting Company (Yle)*. 16 October, Helsinki: Yle, <https://drive.google.com/file/d/0B-S8Z6qbqH8WZk1CNDhQWVRSN3M/view?pref=2&pli=1> (dostęp: 16.01.2020).
- YLE (2016), *Yle's strategy for 2017–2020*. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2016/01/13/yles-strategy> (dostęp: 15.01.2020).